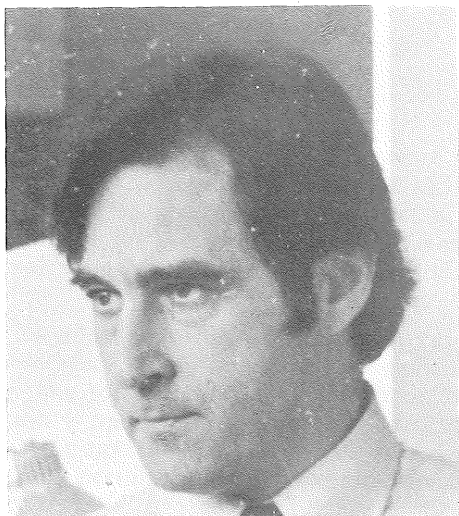


POLITICA DEL SUELO URBANO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

Fernando Terán Troyano



Fernando Terán, 43 años. Arquitecto. Dedicado exclusivamente al desarrollo de trabajos de urbanismo. Profesor de Teoría Urbanística en el Instituto de Estudios de la Administración Local. Director de la revista «Ciudad y Territorio», dedicada al urbanismo. Autor de *Ciudad y urbanización en el mundo actual*. Actualmente prepara *La evolución histórica del planeamiento en España*.

Uno de los sectores en que más claramente se manifiesta la creciente conciencia crítica de la sociedad española respecto a su propia organización, es el relativo al tratamiento de los problemas urbanos: Vivienda, circulación, servicios comunitarios, calidad ambiental, etcétera.

Ya en los años 60 se había hecho bien patente, no sólo la insatisfactoria situación de las ciudades, sino también el que todo el proceso de desarrollo urbano y de ocupación y transformación del territorio, venía discurriendo sin cauces adecuados o fuera de los mismos, con resultados perturbadores y en contradicción con el ordenamiento jurídico vigente. También, que las características negativas de ese proceso se habían acentuado desde el momento en que muchas aspiraciones de las que en su día había nacido la Ley del Suelo, encargada de regularlo, habían entrado en contradicción con la orientación de la política económica y con los primeros resultados y consecuencias del desarrollo, especialmente con la aceleración de la movilidad demográfica y económica, la deserción rural y las grandes concentraciones urbanas-industriales.

Pasada hoy la primera mitad de la década siguiente la conciencia pública es tal, que resulta ya innecesario y reiterativo esbozar aquí una panorámica general de la situación actual, en la que apareciesen los conocidos tópicos de la especulación del suelo, el precio de la vi-

vienda, las dificultades de circulación, la carencia de infraestructuras y servicios, la contaminación atmosférica, los déficits de equipamiento social, cultural y recreativo, el exceso de densidad, la «crueldad formal» del espacio, la destrucción del paisaje, los costes sociales implícitos, el desequilibrio regional derivado, el lucro privado antisocial y la estrategia subyacente a todo ello para servicio de los intereses del capital.

Todos estos temas, no por ser tópicos y reiterados, dejarían, sin embargo, de apuntar exactamente hacia las manifestaciones de un mal que está generando la formación de un conflicto social de primera magnitud y la demanda pública de un tratamiento político diferente que pasa a través de un conjunto de reformas urgentes. Pues lo que está cada vez más claro, es que esa situación no es algo incomprensible y desconcertante, sino que, por el contrario, es el resultado lógico y esperable de un proceso histórico concreto dentro de un marco determinado, y que tanto la orientación general del proceso, como el marco que lo condiciona, pueden y deben ser modificados.

El planteamiento y la enunciación de esas modificaciones, me parece que deben partir de la comprensión de aquel proceso y del análisis de ese marco, lo cual lleva, por una parte, a recordar la ya señalada discordancia de la concepción del instrumento jurídico fundamental, con el modelo de desarrollo económico adoptado muy poco tiempo después de que aquel entrase en vigor. Es decir, la contradicción entre un notable intento de institucionalizar toda una sistemática de intervención pública basada en un autoritarismo dirigista que soñó con «preceder al fenómeno demográfico», «encauzarlo», «limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar en cambio los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícola, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social», como decía el preámbulo de la Ley de 1956, y

una liberalización de la política económica, prácticamente sin inducción de la localización industrial, ni suficientes correctivos estructurales. Esta contradicción explica en gran medida la escasa operatividad del instrumento jurídico, traba evidente a la política de desarrollo a ultranza, basada en la «movilidad de personas y capitales» recomendada al Gobierno por el Banco Internacional en 1961. Paralelamente no puede dejarse de señalar la inadecuación de todo el aparato institucional para proyectarse con eficacia mínimamente racionalizadora frente a las repercusiones del desarrollo económico sobre el cuerpo de las ciudades y la superficie del territorio, inadecuación que está demostrando la escasa voluntad oficial existente hasta ahora para lograr esa racionalización. Ello se manifiesta formalmente en la ausencia de mecanismos de coordinación de las diversas políticas sectoriales que inciden sobre el territorio o la ciudad, tanto entre sí como con la planificación urbanística, la cual, teóricamente, y a falta de una verdadera ordenación del territorio, estaba pensada para servir al menos de marco a la localización de los programas sectoriales en las áreas urbanas. En la práctica, la división de competencias a un mismo nivel y esa ausencia de vías institucionales de coordinación, han llevado a la incertidumbre respecto a la validez de la planificación urbanística y a la independencia respecto a ella, de muchas acciones que tienen verdadera trascendencia para el desarrollo urbano y la transformación del territorio, y que se producen en ignorancia o desconexión con las previsiones de aquella planificación, cuando la misma sólo tiene sentido en la medida en que es previsión global de la suma de aquellas acciones.

Todo este análisis fue ya abordado por la propia Administración, en los estudios previos a la elaboración de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo, a cuyo texto definitivo, aprobado en 1975, ha pasado en parte y consta especialmente en su preámbulo. Pienso que la nueva Ley aporta una contribución indudable para la co-

rección de algunos de los aspectos críticos de la situación, pero es evidente que ni la actitud más optimista, contrastada con las reformas necesarias, puede dejar de considerar esta aportación como algo parcial, insuficiente y en gran medida carente del necesario apoyo y encaje en unas condiciones generales de entorno jurídico, institucional y político que la propia Ley está expresamente reclamando y que sólo a través de ella no puede ser alcanzado. Por otra parte, la desaparición del Ministerio de Planificación del Desarrollo no ha sido aprovechada para acometer una estructuración a fondo de la organización administrativa de la planificación territorial que atendiese más satisfactoriamente esas exigencias, en el mismo sentido que ha sido acometida en otros países europeos. Ello lleva inevitablemente a una actitud de escepticismo respecto a unas posibilidades de mejoras realmente significativas, en una situación que no podrá ser muy diferente de la actual.

Por tanto, la primera conclusión de todo lo anterior, simplificada en aras a la brevedad exigida a este momento, es la necesidad de una reforma urgente de la organización de la Administración española en materia de urbanismo y ordenación territorial. Reforma que puede adoptar diversos aspectos, como son diversos los modelos utilizados en otras partes, pero que no debería evitar la creación de órganos superiores de coordinación, la descentralización administrativa para unidades territoriales más o menos autónomas y la posibilidad de la participación social. Con ello, la reforma podría llevar a una nueva orientación y a un nuevo diseño general del modelo de desarrollo, rectificando los objetivos y las prioridades de la política económica con las vista puesta en una más homogénea distribución territorial de servicios y atractivos en los núcleos urbanos menores y de tamaño medio, así como a una mayor eficacia, claridad y beneficio general en el uso y transformación del territorio, y a un mejor control social del proceso de desarrollo urbano.

La viabilidad de esta reforma está, creo, en razón directa con la medida en que es real la evolución política general, hacia los modelos democráticos europeos occidentales, en cuyo contexto no sólo sería posible, sino totalmente esperable y conduciría a una cierta homologación con las características que en dichos países configuran esta problemática, y a una mayor aproximación a la satisfacción de las necesidades sociales.

Pero llegando aquí me pregunto si, con ser mejores que nuestra situación actual, esas otras situaciones europeas, trasladadas a España, pueden ser una meta definitiva, teniendo en cuenta especialmente, por una parte, los factores peculiares que seguirán actuando en nuestro caso, por herencia histórica del liberalismo económico practicado, y por otra, las altas cotas de gravedad alcanzadas.

En unos casos, las dificultades de traslación por diferencia de nivel económico y cultural y de velocidad del proceso de concentración urbana, y en otros, la comprobación de la también allí insatisfactoria realidad urbana y territorial, así como de su tratamiento político administrativo, nos deben alertar respecto a un exceso de esperanzas, empujándonos a considerar posibilidades situadas más allá del punto en que esos modelos se han detenido, y a aprovechar la elaboración crítica que su vigencia ha permitido realizar, gracias a la cual podemos entender el mecanismo completo: En el seno de los sistemas en que pervive el capitalismo liberal, la acentuación de las contradicciones y disfuncionamientos en el uso del espacio, requieren en un cierto momento, la intervención de un agente distinto de los actores privados, que asegure la racionalidad global por encima de los intereses de éstos. Esta función es asumida por el aparato estatal, haciéndose más directa y compleja su intervención, a través de la articulación de un conjunto de medidas, estrategias y organización institucional. Pero nada garantiza la neutralidad o autonomía del Esta-

do capitalista para realizar una política urbana «desde fuera», asépticamente independiente, aún en el caso de que tuviera todos los resortes para no dejarse sorprender por la agilidad de los poderosos actores privados que a menudo desbaratan sus previsiones, o para no caer en la tentación de recibir su interesada colaboración. El resultado es que la lógica del beneficio privado sigue, a pesar de todo, configurando en mayor o menor grado el desarrollo urbano y el uso del territorio, y que ello es inherente al sistema.

La nueva conclusión es que si realmente se desea poner un remedio más completo a la situación, la solución pasa inevitablemente a través de otro tipo de reformas que requieren transformaciones estructurales tales que puedan dar lugar a modificar más radicalmente las formas de producción de la ciudad y el proceso de ocupación y transformación del territorio. En ese nuevo contexto se inscribe la adopción de medidas que habrían de resultar extraordinariamente clarificadoras para el planteamiento de un nuevo futuro urbano y territorial. Como se ha repetido hasta la saciedad y es ya históricamente evidente, la propiedad privada del suelo urbano encierra una contradicción insalvable con una producción óptima del espacio urbano para toda la sociedad.

Si a esto añadimos que esas reformas deben garantizar también la descentralización administrativa sobre unidades territoriales, en cuyo nivel se pueda plantear el control por parte de todos los habitantes, sobre la toma de decisiones que afectan a ese territorio, veremos que la viabilidad de estas reformas de segundo grado está directamente relacionada con la medida en que sea posible en el futuro de España, la evolución política general hacia modelos de democracia social más avanzados que los habituales modelos europeos.

Las cosas están suficientemente claras como para que nadie se siga engañando. Hay por delante, en este país,

un conjunto de mejoras sustanciales a conquistar, a través de reformas urgentes, para el tratamiento de los problemas urbanos y territoriales, que pondrán a prueba la capacidad de adaptación del capital. Pero las concesiones de éste tendrán un límite que impedirá la satisfacción de las necesidades sociales más allá de un cierto punto. Es la condición última del juego. Se puede aceptar, pero también se puede romper la baraja.